

IMPLIKASI PENGELOLAAN BUMN PERSERO DALAM KERANGKA *WELFARE STATE* BERDASARKAN MEKANISME PERSEROAN TERBATAS¹

M. Iqbal Asnawi

Fakultas Hukum Universitas Samudra, Meurandeh, Langsa - Aceh
mhdiqbalasnawi@yahoo.com

Abstract, *The role of SOEs as the state company has put them as the business entities with specific characteristics. Instead of the expectation to contribute high value profits to the State, SOEs have non-commercial function as well in establishing the public welfare which is also the objective of the State. Private Limited SOEs as one of SOEs business have been regulated to be managed based on the mechanism stipulated in the Law (Act) of SOEs. However, the Capitals to establish SOEs which is taken from State assets, is still categorized as the part of State Finance. Various State Agencies / Boards have been appointed and assigned to supervise and conduct the audits for the performance of Private Limited SOEs as if they were public agency. Disharmonies and inconsistencies of the existing regulations stipulating the SOEs business and operational activities have caused deviation towards the objective of Private Limited SOEs to establish the Welfare State since Private Limited SOEs are managed based on 2 (two) regimes of Laws which are principally contradictory.*

Abstrak, Peran BUMN sebagai perusahaan negara telah menempatkannya sebagai badan usaha yang mempunyai karakteristik khusus. Disamping tuntutan untuk menghasilkan keuntungan dan mempunyai nilai *profit* bagi negara, juga pada BUMN melekat fungsi non komersial dalam mengemban tujuan kesejahteraan masyarakat yang menjadi tujuan negara. BUMN Persero sebagai salah satu bentuk usaha BUMN telah ditetapkan untuk dikelola berdasarkan mekanisme yang telah diatur dalam Undang Undang Perseroan Terbatas, namun modal pembentukan BUMN yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan masih dikategorikan sebagai bagian dari keuangan negara. Berbagai lembaga negara mendapatkan tempat untuk mengawasi dan memeriksa kinerja BUMN Persero layaknya lembaga publik. Tidak sejalanannya regulasi yang mengatur keberadaan BUMN Persero menjadi sesuatu yang tidak memihak kepada tujuan didirikannya BUMN, yakni mewujudkan *welfare state*. Karena BUMN Persero dikelola berdasarkan dua rezim hukum yang prinsipnya saling berseberangan.

Kata Kunci: Pengelolaan, BUMN Persero, welfare state

Pendahuluan

Keinginan untuk menjadikan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sebagai salah satu penggerak utama pertumbuhan ekonomi nasional, tentu tidak saja akan mendorong pengembangan BUMN itu sendiri, tetapi juga menjadikan BUMN sebagai salah satu pilar penting dalam pembangunan nasional. Peran penting BUMN bukan hanya diharapkan

¹ Makalah disampaikan pada Seminar Dosen Fakultas Hukum Universitas Samudra, Langsa – Aceh, Pada tanggal 6 April 2016 di Aula Fakultas Hukum Universitas Samudra, Langsa.

sebagai pengemban kepentingan dan pelayanan serta pemenuhan kebutuhan rakyat banyak, tetapi juga sebagai penyumbang terbesar dalam perekonomian nasional.² Dalam sistem perekonomian nasional, BUMN ikut berperan menghasilkan barang dan/atau jasa yang diperlukan dalam rangka mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat. Peran BUMN dirasakan semakin penting sebagai pelopor dan/atau perintis dalam sektor-sektor usaha yang belum diminati usaha swasta. Di samping itu, BUMN juga mempunyai peran strategis sebagai pelaksana pelayanan publik, penyeimbang kekuatan-kekuatan swasta besar, dan turut membantu pengembangan usaha kecil/koperasi.³

Peran BUMN sangat bervariasi diberbagai negara. Hal ini sangat terkait dengan sistem ekonomi yang dianutnya, misalnya mekanisme pasar, demokrasi sosial, negara kapitalis. Selain itu keberadaan BUMN merupakan bagian dari entitas politik maupun ekonomi, karena kepemilikannya oleh pemerintah, maka harus tunduk pada kebijakan yang di berlakukan walaupun kadang-kadang bertentangan antara satu dan yang lainnya.⁴ Oleh karena itu, tindakan BUMN di panggung global tergantung pada bagaimana itu tertanam dalam politik ekonomi dari negara asalnya.

BUMN di Indonesia lahir sebagai pelaksanaan politik ekonomi yang diamanahkan oleh Pasal 33 ayat (2), (3) dan ayat (4) dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yang berbunyi sebagai berikut:

- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara;
- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

Oleh karena itu, tujuan Negara mendirikan dan menguasai BUMN adalah dalam rangka mewujudkan kemakmuran rakyat. Tujuan ini kemudian dijabarkan dalam ketentuan Pasal 2 ayat (1) UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN, yaitu:

- a. memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya;
- b. mengejar keuntungan;
- c. menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak;

² Harsono, *"Kerjasama antara Perusahaan Negara, Swasta, dan Koperasi dalam rangka Menyukseskan Pembangunan Ekonomi di Indonesia"*, Pidato Pengukuhan dalam Penerimaan Jabatan Guru Besar Universitas Brawijaya, Malang, 1986, hlm. 2

³ Lihat Penjelasan Undang Undang No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN. Selanjutnya disebutkan bahwa BUMN juga merupakan salah satu sumber penerimaan negara yang signifikan dalam bentuk berbagai jenis pajak, dividen dan hasil privatisasi. Pelaksanaan peran BUMN tersebut diwujudkan dalam kegiatan usaha pada hampir seluruh sektor perekonomian, seperti sektor pertanian, perikanan, perkebunan, kehutanan, manufaktur, pertambangan, keuangan, pos dan telekomunikasi, transportasi, listrik, industri dan perdagangan, serta konstruksi.

⁴ Saul Estrin, *"The Internationalization of State Owned Enterprises: The Impact of Political Economy and Institutions"*, Departement of Management London School of Economics. hlm. 3

- d. menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi; dan
- e. turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi, dan masyarakat.

Berdasarkan Laporan Pembangunan Dunia, negara mempunyai 3 (tiga) fungsi, yaitu fungsi minimal, fungsi menengah, dan fungsi aktivis.⁵ Fungsi minimal negara yaitu, *Pertama*, menyediakan kebutuhan publik, *Kedua*, manajemen makro ekonomi dan kesehatan masyarakat, *Ketiga*, meningkatkan keadilan, dan *Keempat*, melindungi kaum miskin. Fungsi menengah negara meliputi, *Pertama*, menangani persoalan eksternal, pendidikan dan lingkungan, *Kedua*, mengatur monopoli, *Ketiga*, memperbaiki kualitas pendidikan, asuransi, regulasi keuangan dan asuransi sosial. Sementara itu fungsi aktivis negara yaitu kebijakan industri dan redistribusi kekayaan.

Berkaitan dengan fungsi negara tersebut maka pemerintah sebagai penyelenggara negara harus mampu menciptakan peraturan perundang-undangan yang berpihak kepada rakyat,⁶ setiap kebijakan-kebijakan pemerintah dalam bentuk regulasi ataupun perundang-undangan akan dapat membuka peluang terciptanya kesejahteraan bagi masyarakat. Dengan demikian tugas negara adalah bagaimana merumuskan dalam setiap regulasi yang diterbitkan kiranya dapat mewujudkan tujuan kesejahteraan masyarakat. Sehingga dapat dirasakan secara nyata bahwa keberadaan hukum sangat berperan dalam menciptakan kesejahteraan rakyat, hal ini menjadi tonggak dasar bagi sebuah negara yang berbasis hukum untuk mewujudkan konsep *welfare state* dalam bernegara.

Secara garis besar definisi dari *welfare state* adalah tanggung jawab negara terhadap kesejahteraan warganya. Dalam *Encyclopedia Britannica*, *welfare state* didefinisikan sebagai konsep pemerintahan yang menganggap negara memiliki peranan kunci dalam menjaga dan memajukan kesejahteraan ekonomi dan sosial warganya. *Welfare state* pada *the Concise Oxford Dictionary of Politics* didefinisikan sebagai sistem di mana negara menyatakan diri bertanggung jawab untuk menyediakan jaminan sosial dan ekonomi yang mendasar.⁷

Pencapaian tujuan kesejahteraan rakyat dengan keberadaan sebuah BUMN mempunyai hubungan yang sangat erat, BUMN dijadikan salah satu alat oleh negara untuk dapat mewujudkan tujuan tersebut. Sebagai perusahaan negara, BUMN dikelola dengan memperhatikan sifat usaha BUMN, yaitu untuk memupuk keuntungan dan melaksanakan kemanfaatan umum. Dengan demikian dalam menjalankan usahanya BUMN dikelola menjadi dua bentuk usaha, yaitu Perusahaan Perseroan (Persero) yang bertujuan memupuk keuntungan dan sepenuhnya tunduk pada ketentuan Undang-undang tentang Perseroan Terbatas⁸ serta Perusahaan Umum (Perum) yang dibentuk oleh pemerintah untuk melaksanakan usaha sebagai implementasi kewajiban pemerintah guna menyediakan barang dan jasa tertentu untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.⁹

⁵ Fancis Fukuyama, "Memperkuat Negara, Tata Pemerintahan dan Tata Dunia Abad 21", (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2004), hlm. 10

⁶ Yohanes Suhardin, "Peranan Hukum dalam Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat", Jurnal Hukum Pro Justitia, Juli 2007, Volume 25 No. 3, hlm. 273

⁷ Tabloid Wacana HAM, Edisi I / Tahun XI / 2013, hlm. 5

⁸ Saat ini ketentuan tentang Perseroan Terbatas diatur dalam Undang Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

⁹ Untuk bentuk usaha Perum lihat kembali Penjelasan UU BUMN, disebutkan bahwa walaupun keberadaannya untuk melaksanakan kemanfaatan umum, namun demikian sebagai badan usaha diupayakan untuk tetap mandiri dan untuk itu Perum harus diupayakan juga untuk mendapat laba agar bisa hidup berkelanjutan.

Pengelolaan BUMN Persero di Indonesia menempatkan posisinya sebagai badan hukum privat. Sebagai badan usaha berbentuk Perseroan, BUMN mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:

- (1) berstatus sebagai badan hukum privat;
- (2) hubungannya usahanya diatur menurut hukum perdata;
- (3) makna usahanya adalah untuk memupuk keuntungan; dan
- (4) modal secara keseluruhan atau sebahagian adalah milik negara dari kekayaan negara yang dipisahkan.¹⁰

Dalam perspektif teori hukum, makna "kekayaan negara yang dipisahkan" merujuk pada pemaknaan bahwa BUMN adalah badan hukum mandiri yang pertanggungjawabannya dan kekayaannya terpisah dari pemiliknya (dalam hal ini Negara). Secara umum diterima bahwa suatu badan hukum memiliki karakteristik sebagai berikut :

- (1) perkumpulan orang (organisasi);
- (2) dapat melakukan perbuatan hukum (*rechtshandeling*) dalam hubungan-hubungan hukum;
- (3) mempunyai harta kekayaan tersendiri yang terpisah dari kekayaan pendirinya (pemiliknya);
- (4) mempunyai pengurus;
- (5) mempunyai hak dan kewajiban; dan
- (6) dapat digugat atau menggugat dihadapan pengadilan.¹¹

Sebagai subjek hukum, badan hukum memiliki kepribadian hukum (*persoonlijkheid*) yaitu suatu kemampuan untuk menjadi subjek pada setiap hubungan hukum. Setiap badan hukum memiliki kecakapan dalam melakukan suatu perbuatan hukum dalam bidang harta kekayaan.¹² Namun, sejumlah peraturan perundang-undangan di Indonesia tetap mengkategorikan BUMN sebagai entitas publik dan bagian dari keuangan negara. UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara tetap mengkategorikan kekayaan BUMN sebagai bagian dari kekayaan atau keuangan negara, meskipun telah dipisahkan. Konsekuensinya menurut kedua peraturan tersebut adalah bahwa tata cara penggunaan kekayaan BUMN harus dilakukan sesuai dengan tata cara penggunaan keuangan/kekayaan negara.

Berdasarkan uraian diatas, permasalahan yang akan dikaji dalam tulisan ini adalah bagaimana pengelolaan BUMN dalam mencapai tujuan kesejahteraan rakyat dan bagaimana pula implikasi pengelolaan BUMN Persero berdasarkan ketentuan Undang Undang Perseroan Terbatas.

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah *yuridis-normatif*, yaitu penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma, yaitu asas-asas, norma-norma, kaidah dan peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian serta doktrin (ajaran).¹³ Pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statuta approach*) dan pendekatan sejarah (*history approach*).

¹⁰ Herman Hidayat, & Harry Z. Soeratin, "Peranan BUMN dalam Kerangka Otonomi Daerah", disampaikan pada Sosialisasi Peranan BUMN, Universtas Amir Hamzah, Medan, 9 April 2005.

¹¹ Chidir Ali, *Badan Hukum*, (Bandung, Alumni, 1999), hlm. 33

¹² *I b i d*, hlm. 24

¹³ Mukti Fajar ND dan Yulianto Ahmad, *Dualisme Peneletian Hukum Normatif dan Empiris*, (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2010), hlm. 34

BUMN hadir atas kehendak konstitusi

Pasal 33 UUD 1945 menegaskan adanya penguasaan negara untuk cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak. Kehadiran BUMN adalah sebagai amanah dari konstitusi negara dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat Indonesia sebagaimana fungsi dan tujuan yang telah melekat pada BUMN tersebut. Dalam tatanan peraturan hukum di Indonesia, pemakaian istilah BUMN pertama sekali baru diperkenalkan dalam Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 1983 tentang Tata Cara Pembinaan dan Pengawasan BUMN, yang mana sebelumnya istilah BUMN dikenal dengan Perusahaan Negara (PN). Sampai sekarang ini belum pernah ditemukan alasannya mengapa istilah BUMN lebih sering digunakan dan populer dibandingkan dengan PN.

Keberadaan BUMN di Indonesia saat ini diatur dalam Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN. Namun keberadaan BUMN tidak terlepas dari peninggalan atau warisan sejarah pemerintah Hindia Belanda melalui program nasionalisasi. Sehingga dalam sejarah perkembangan hukumnya keberadaan BUMN di Indonesia sudah beberapa kali mengalami perubahan regulasi sejak diambil alih melalui program nasionalisasi perusahaan-perusahaan Belanda di Indonesia sampai dengan regulasi yang digunakan saat ini.

a. Pembentukan BUMN dalam Kerangka *Welfare State*

Kehadiran maupun pendirian usaha negara atau BUMN di setiap negara sering sekali berbeda. Namun demikian, umumnya latar belakang pendirian usaha negara tidak hanya didasarkan pada alasan ideologis semata, akan tetapi sering kali pula didasari alasan ekonomis, sosial, politik, warisan sejarah dan sebagainya.¹⁴ Secara historis, tidak ada data pasti perihal asal muasal kemunculan BUMN dalam tata ekonomi nasional. Dalam pandangan Martiono Hadiano, hal ini dipengaruhi oleh situasi dan kondisi pada masa persiapan kemerdekaan, bahkan pasca kemerdekaan, di mana persoalan stabilitas politik terus menghadapi ujian. Dengan adanya gangguan tersebut, sistem administrasi pemerintahan juga terpengaruh. Walaupun tidak ada rujukan pasti, benih-benih kegiatan ekonomi yang dilakukan negara – maupun badan usaha yang dibentuk – telah tampak sejak Indonesia merdeka.¹⁵

Kehadiran BUMN di Indonesia belum berapa lama dan merupakan peninggalan atau warisan sejarah pemerintah Hindia Belanda melalui program nasionalisasi. Berpijak dari keadaan itu, maka dilekatkan pula alasan ekonomi dan politis setelah BUMN difungsikan sebagai “*agent of development*”. Terbentuknya perusahaan negara di Indonesia yang merupakan negara bekas jajahan adalah bagian yang tidak terlepas dari perkembangan ekonomi Eropa Barat dan negara penjajah pada umumnya. Apabila melihat sejarah perusahaan negara pada saat sesudah Indonesia merdeka, bentuk usaha

¹⁴ Sri Maemunah Suharto, “*Pengelompokan BUMN dalam Rangka Penyusunan Tolak Ukur pada Evaluasi Kinerja di Indonesia*”, Ringkasan Disertasi, Program Pasca Sarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 1996. hlm. 3.

¹⁵ Martiono Hadiano, “*Eksistensi BUMN di Tengah Sistem Ekonomi Pasar*”, dalam Analisis Fiskal Depkeu, “*Kebijakan Fiskal : Pemikiran, Konsep, dan Implementasi*”, (Kompas, Jakarta, 2004), hlm. 600-601. Selanjutnya disebutkan bahwa Hal ini terlihat dengan berdirinya BNI pada tahun 1946 yang segera diikuti dengan pendirian bank-bank lain seperti Bank Industri tahun 1952 yang selanjutnya diubah menjadi Bapindo. Beberapa bank tersebut selain dua bank di atas yakni BRI, BBD, Bank Exim dan BTN, selanjutnya dikukuhkan menjadi Perusahaan Negara melalui undang-undang yang mengacu pada Perpu No. 19 Tahun 1960

yang dilakukan hampir sama seperti pada saat zaman Hindia Belanda melakukan usaha yang bertujuan untuk mendapatkan penghasilan bagi Pemerintah Belanda.¹⁶

Ketentuan Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD 1945 telah mendelegasikan kepada pemerintah untuk menguasai cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak. Dalam penguasaan negara terhadap cabang-cabang produksi tersebut, hal yang terpenting adalah bagaimana seharusnya penguasaan negara itu dapat menjamin terlaksananya tujuan kesejahteraan bagi masyarakat. Keterkaitan antara tujuan negara dengan penguasaannya terhadap cabang-cabang produksi inilah yang diwujudkan dengan mendirikan BUMN yang merupakan salah satu pelaku kegiatan ekonomi dalam pembangunan perekonomian nasional. Sebagaimana diungkapkan dalam penjelasan umum UU BUMN bahwa memajukan kesejahteraan bagi seluruh rakyat sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945 yang selanjutnya lebih rinci diatur dalam Pasal 33 merupakan tugas konstitusional bagi seluruh komponen bangsa. Dalam kaitan di atas, dirasa perlu untuk meningkatkan penguasaan seluruh kekuatan ekonomi nasional baik melalui regulasi sektoral maupun melalui kepemilikan negara terhadap unit-unit usaha tertentu dengan maksud untuk memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.

Aminuddin Ilmar¹⁷ memberikan penekanan terhadap dasar pendirian perusahaan negara ini, disebutkan bahwa dengan ditetapkannya Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 yang mengharuskan negara untuk menguasai cabang-cabang yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak, menunjukkan adanya pembatasan bagi negara untuk tidak menguasai semua cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak. Penguasaan negara itu jelas hanya dimungkinkan pada cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak saja. Sehingga dengan demikian bilamana penguasaan negara itu sudah jauh melampaui batas ketentuan dalam Pasal 33 ayat (2) UUD 1945, maka hal itu perlu dipertanyakan mengapa penguasaan negara sampai sejauh itu?

Selanjutnya Ilmar menjelaskan mengenai argumentasi yang diajukan untuk menjawab hal tersebut yaitu tidak ada rumusan yang jelas dan tegas mengenai cabang-cabang produksi apa saja yang dianggap penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak. Dalam bagian penjelasan Pasal 33 UUD 1945 sebelum dilakukan proses amandemen hanya ditemui rumusan “cukup jelas” tetapi tidak dikemukakan, bahwa apakah penguasaan yang dilakukan oleh negara itu alasan argumentasinya disebabkan untuk mencapai kemakmuran rakyat atau kepentingan masyarakatlah yang diutamakan dan bukan kepentingan dan kemakmuran orang seorang sehingga penguasaan oleh negara itu penting dilakukan. Hal lain adalah untuk memperjelas bidang usaha BUMN yang sebetulnya kalau didasarkan pada Pasal 33 ayat (2) tidak boleh menyelenggarakan cabang produksi yang tidak penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak, kecuali usaha swasta tidak atau belum mampu untuk menyelenggarakannya atau mengusahakannya.

Dari apa yang diungkapkan Ilmar tersebut, hemat penulis semua menjurus pada keberadaan negara yang pada hakikatnya adalah suatu lembaga politik. Dalam kedudukannya yang demikian, negara tunduk pada tatanan hukum publik. Melalui lembaga pemerintahan yang dimiliki, dalam melaksanakan kegiatan-kegiatannya negara

¹⁶ Marisi, “*Pengawasan Otoritas terhadap BUMN yang telah diprivatisasi melalui Pasar Modal*”, Disertasi, Program Pasca Sarjana Universitas Sumatera Utara, Medan, 2016. hlm. 139.

¹⁷ Aminuddin Ilmar, *Hak Menguasi Negara Dalam Privatisasi BUMN*, (Jakarta, Kharisma Putra Utama, 2012) hlm.32-33

berkewajiban menyediakan kebutuhan publik dalam rangka memberikan jaminan kesejahteraan kepada rakyat (*public welfare provision*). Untuk itu, BUMN hadir sebagai badan usaha yang sahamnya dimiliki oleh negara, BUMN mempunyai peran penting sebagai salah satu pilar perekonomian nasional, sehingga kinerja BUMN mempunyai dampak signifikan bukan hanya untuk BUMN itu sendiri namun juga untuk sektor ekonomi secara keseluruhan dalam mewujudkan tujuan kesejahteraan rakyat.

Pada bagian pembukaan UUD 1945 dijelaskan mengenai tujuan dari pembentukan Pemerintahan Negara Indonesia yang ditugaskan untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum. Tujuan hadirnya pemerintahan Indonesia itu cukup tegas menentukan apa yang menjadi kewajiban negara terhadap warga negaranya, yaitu untuk menjamin terwujudnya kesejahteraan mereka. Begitu pula dengan bunyi Sila Kedua Pancasila : Kemanusiaan yang Adil dan Beradab, dan Sila Kelima: Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia, yang memperlihatkan bahwa prinsip-prinsip keadilan yang menyeluruh diperuntukan bagi seluruh warga negara Indonesia. Konsep keadilan dalam *welfare state* Indonesia tidak diperuntukan bagi satu golongan tertentu saja tetapi juga harus dinikmati seluruh lapisan masyarakat.

Menurut Sir William Beveridge, tujuan pemerintah dalam keadaan damai maupun perang bukanlah kemenangan sebagai penguasa, tapi rasa berbahagia dari masyarakat (*the happiness of common man*).¹⁸ Jean-Claude Juncker menyebutkan bahwa mustahil kiranya sebuah pemerintah dapat menciptakan kebahagiaan umum (*common happiness*) itu, namun Juncker mengatakan gantilah *happiness* itu dengan kesejahteraan (*welfare*), kemakmuran (*prosperity*), dan barang milik publik (*common goods*), maka pendapat Beveridge akan menjadi lebih tepat untuk dapat diwujudkan karena mewujudkan kesejahteraan umum akan lebih mudah dilakukan dibandingkan menciptakan suatu tatanan bernegara yang mampu membuat semuaarganya bahagia.¹⁹

Kesejahteraan adalah salah satu cara agar orang mendapatkan kebahagiaan, namun bukan berarti seluruh orang sejahtera akan bahagia. Bagi negara tentu akan sulit mewujudkan sesuatu yang berkaitan dengan suasana kebatinan warganya yang beragam, sehingga lebih masuk akal bagi negara untuk menciptakan masyarakat yang sejahtera. Meskipun mewujudkan kesejahteraan warga negara bukanlah perkara mudah. Dalam perkembangan peradaban umat manusia, negara lahir dengan “janji-janji” untuk mensejahterakan warganya. Konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) adalah salah satu gagasan yang memberikan jaminan dan perlindungan terhadap warganya untuk dapat hidup sejahtera. Dalam konteks Indonesia, konsep *welfare state* itu secara mudah dipahami dari bunyi Pembukaan UUD 1945 dan sila-sila Pancasila yang menjadi bagian dari pembukaan hukum dasar (konstitusi) Indonesia.

Sajipto Rahardjo bahkan lebih jauh mengatakan bahwa hukum hendaknya membuat bahagia, dalam konteks itu ditanyakan “kita bernegara hukum untuk apa?” “Hukum itu mengatur semata-mata untuk mengatur atau untuk tujuan yang lebih besar?”²⁰ Apa yang dikemukakan Sajipto setidaknya dapat dijadikan acuan bahwa negara dapat menjadikan hukum sebagai sarana untuk menciptakan sesuatu yang bermanfaat untuk kemaslahatan rakyatnya.

¹⁸ Robert Urbé, *The Future of the Welfare State, A Comparative Study in EU-Countries*, (2012, EU), hlm. 7.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Sajipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, (Jakarta, Buku Kompas, 2006), hlm. 9.

Negara yang membahagiakan rakyatnya akan cenderung untuk menjadi lebih progresif, hal ini bisa dilihat dari inisiatif yang selalu datang dari pihak negara. Untuk mewujudkan hal tersebut, maka negara akan selalu aktif mengambil inisiatif untuk bertindak. Bukan rakyat yang harus meminta-minta untuk dilayani negara, melainkan negara lah yang aktif datang kepada rakyat.²¹ Masyarakat menginginkan agar hukum juga aktif memberi perhatian terhadap kesejahteraan yang sebenarnya. Kelahiran era pasca liberal menyertakan negara untuk ikut campur tangan secara aktif dalam menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat. Inilah yang dikenal dengan “Negara Kesejahteraan” (*welfare state*). Hukum pun ikut turun tangan dalam mengatur penyelenggaraan berbagai upaya kesejahteraan seperti kesehatan, pendidikan, dan kebutuhan publik lainnya.²²

b. Karakteristik BUMN sebagai Perusahaan Negara

Pendirian serta penyelenggaraan kegiatan BUMN mempunyai karakteristik khusus, yaitu adanya dua dimensi yang dimiliki BUMN yakni dimensi publik dan dimensi badan usaha.²³ Keberadaan BUMN dengan karakteristiknya sebagai badan usaha sudah seyogianya harus menghasilkan keuntungan dan mempunyai nilai profitisasi bagi negara, disamping itu juga pada BUMN melekat fungsi non komersial dalam mengemban tujuan kesejahteraan masyarakat yang menjadi tujuan negara.

Undang Undang BUMN memaknai BUMN sebagai badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.²⁴ Ketentuan Pasal 9 UU BUMN menentukan bahwa BUMN terdiri dari Persero dan Perum.

Perusahaan Perseroan adalah BUMN yang berbentuk Perseroan Terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51 % (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan.²⁵ Sementara itu Perusahaan Umum, yang selanjutnya disebut Perum, adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.²⁶

Ketentuan Pasal 11 UU BUMN mengatur bahwa terhadap Persero berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi Perseroan Terbatas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Perseroan Terbatas. Selanjutnya Pasal 12 mengatur tentang maksud dan tujuan pendirian Persero, yaitu menyediakan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan berdaya saing kuat, serta mengejar keuntungan guna meningkatkan nilai perusahaan. Sementara itu Pasal 36 ayat 1 UU BUMN menyebutkan bahwa maksud dan tujuan Perum adalah menyelenggarakan usaha yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan / atau jasa yang berkualitas dengan harga yang terjangkau oleh masyarakat berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat.

²¹ Satjipto Rahardjo, *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*, Yogyakarta, Genta Publishing, 2009, hlm. 106

²² Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, *Op.Cit*, hlm. 11

²³ Jones sebagaimana di kutip oleh Sri Maemunah Suharto, *Op.Cit*, hlm 37

²⁴ Pasal 1 angka (1) Undang Undang No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN

²⁵ Pasal 1 angka (2) Undang Undang No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN

²⁶ Pasal 1 angka (4) Undang Undang No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN

Mengetahui sifat, maksud dan tujuan pendirian serta bentuk usaha BUMN, maka tentunya akan ditemui suatu gambaran dan pemahaman yang jelas tentang bidang usaha BUMN, khususnya yang berhubungan dengan penyediaan produksi dan pelayanan jasa-jasa bagi kemanfaatan umum atau rakyat banyak yang lebih dikenal dengan *public utilities* dan *publik service*.²⁷ BUMN diharapkan berperan terutama dibidang-bidang sebagai berikut :

- a. sebagai sumber penerimaan negara dalam bentuk berbagai pajak serta balas jasa kepada negara selaku pemilik;
- b. untuk memproduksi berbagai barang dan jasa kebutuhan masyarakat sesuai dengan rencana-rencana yang tertuang dalam Repelita, misalnya listrik, jasa telekomunikasi, perhubungan dan perumahan rakyat;
- c. sebagai sumber pendapatan devisa bagi negara, misalnya perusahaan-perusahaan perkebunan dan pertambangan;
- d. pembukaan lapangan kerja, terutama pada sektor-sektor yang padat karya, misalnya perusahaan perkebunan dan industri;
- e. usaha untuk membantu golongan ekonomi lemah;
- f. pengembangan wilayah diluar jawa dan berbagai proyek di bidang perkebunan dan industri dan sebagainya.²⁸

Dalam menyelenggarakan kegiatannya, keberadaan BUMN disamping sebagai pengemban kepentingan dan pelayanan serta pemenuhan kebutuhan rakyat banyak, juga diharapkan sebagai sumber pendapatan bagi negara. Namun karena tujuan yang sangat beragam dan begitu kompleks, maka pendirian BUMN secara jelas tidak hanya diharapkan dapat berperan sebagai badan usaha yang berorientasi pada keuntungan semata, sehingga dalam kegiatannya diharuskan untuk mendapatkan hasil agar dapat menjaga kelangsungan usahanya dan tidak lagi terus menerus membebani dan hanya bergantung pada subsidi negara, akan tetapi diharuskan baginya untuk berfungsi sosial. Disinilah letak kekhususan karakteristik BUMN, sehingga dengan demikian seyogianya tidak bisa disamakan dengan usaha swasta dan koperasi dalam penyelenggaraan dan pengelolaannya, walaupun keberadaannya sebagai tiga pilar perekonomian Indonesia dengan tujuan yang sama, yaitu pembangunan ekonomi nasional.

BUMN yang seluruh atau sebagian besar modalnya berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan merupakan salah satu pelaku ekonomi dalam sistem perekonomian nasional, di samping usaha swasta dan koperasi. Dalam menjalankan kegiatan usahanya, BUMN, swasta dan koperasi melaksanakan peran saling mendukung berdasarkan demokrasi ekonomi.²⁹ Demokrasi ekonomi³⁰ adalah sistem perekonomian yang dianut dalam konstitusi negara Indonesia. Meskipun sistem utama ekonomi negara menganut paham demokrasi ekonomi berdasar “kebersamaan dan asas kekeluargaan”, namun

²⁷ Imanuddin Ilmar, *Hak Menguasai Negara Dalam Privatisasi BUMN*, hlm 83-84.

²⁸ Mar'ie Muhammad dalam mengemukakan Peranan BUMN sebagaimana dikutip dari Panji Anoraga, *“BUMN, Swasta dan Koperasi : tiga Pelaku Ekonomi”*, (Pustaka Jaya:Jakarta,1995) Cet V, hlm. 5-6

²⁹ Lihat Penjelasan Undang Undang No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN.

³⁰ www.antara-sumbar.com/id/index.php?sumbar, diakses tanggal 20 Maret 2016 , pukul 23.35 WIB, disebutkan bahwa Demokrasi ekonomi yang mengutamakan kemakmuran bagi semua orang. Oleh karena itu cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara. Hanya perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak boleh ada ditangan orang-seorang atau pihak swasta. Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat untuk kedaulatan ekonomi.

negara tetap menjamin paham individualisme atau asas perorangan dalam berwiraswasta dan memberikan ruang kepada pihak swasta untuk menggerakkan sektor ekonomi yang tidak dominan, yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak.³¹ Hadirnya tiga pilar ekonomi di Indonesia, yaitu BUMN, swasta, dan koperasi merupakan bentuk jaminan untuk mengakomodir pihak swasta. Ketiga pilar ekonomi itu merupakan infrastruktur perekonomian Indonesia, sesuai Pasal 33 UUD 1945.

Tiga pilar ekonomi tersebut seyogianya tertata sesuai dengan cita-cita negara ini didirikan, sehingga ketiganya harus menjadi pilar sistem perekonomian sebagai manifestasi usaha bersama atas asas kekeluargaan. Ketiganya harus mampu mewujudkan cita-cita, bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai negara. Ketiga pilar itu juga harus mampu mewujudkan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai negara dan digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Semuanya diselenggarakan atas demokrasi ekonomi, dengan prinsip kebersamaan, efisien, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

Oleh karenanya apabila pemerintah akan melakukan pembenahan perusahaan negara harus sesuai dengan amanat dari konstitusi serta tidak terlepas dari pembenahan dua pilar perekonomian Indonesia lainnya, yaitu swasta dan koperasi. Pasal 33 UUD 1945 juga tidak menolak adanya kompetisi di antara para pelaku usaha. Namun syaratnya, kompetisi tersebut tidak meniadakan penguasaan oleh negara yang mencakup kekuasaan untuk mengatur (*regelendaad*), mengurus (*bestuursdaad*), mengelola (*beheersdaad*), dan mengawasi (*toezichthoudensdaad*) cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak.³² Namun dalam pengelolaan perusahaan negara sebagai sebuah badan usaha, seyogianya penguasaan negara dalam cakupan tersebut dapat diminimalkan, mengingat BUMN dalam bentuk Persero telah ditetapkan pengelolaannya dalam bentuk usaha Perseroan yang tunduk pada regulasi Perseroan Terbatas.

Pengelolaan BUMN berdasarkan Mekanisme Perseroan Terbatas

Sebagaimana pembahasan sebelumnya bahwa ketentuan Pasal 11 UU BUMN mengatur bahwa terhadap BUMN dengan bentuk usaha Persero berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi perseroan terbatas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Perseroan Terbatas. Perseroan Terbatas merupakan organisasi bisnis berbadan hukum resmi yang dimiliki oleh minimal dua orang dengan tanggung jawab yang hanya berlaku pada perusahaan tanpa melibatkan harta pribadi atau perseorangan yang ada di dalamnya. Di dalam Perseroan Terbatas pemilik modal tidak harus ikut dalam pengelolaan perusahaan, karena dapat menunjuk orang lain di luar pemilik modal untuk mengelola perusahaan tersebut.

Pengelolaan BUMN dalam bentuk usaha Perseroan ditujukan untuk menyediakan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan berdaya saing kuat, disamping juga mengejar keuntungan guna meningkatkan nilai perusahaan. Penjelasan Pasal 12 UU BUMN memberikan tentang tafsiran hal tersebut, disebutkan bahwa Persero sebagai salah satu pelaku ekonomi nasional dituntut untuk dapat memenuhi permintaan pasar melalui

³¹ www.legalitas.org/incl-php/buka.php, diakses tanggal 22 Maret 2016, pukul 21.09 WIB

³² Risalah Sidang Mahkamah Konstitusi, Perkara Nomor 21/PUU-V/2007, Perkara Nomor 22/PUU-V/ 2007 Perihal Pengujian UU Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal Terhadap UUD 1945

penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan berdaya saing kuat baik di pasar dalam negeri maupun internasional. Dengan demikian dapat meningkatkan keuntungan dan nilai Persero yang bersangkutan sehingga akan memberikan manfaat yang optimal bagi pihak-pihak yang terkait.

Dari ketentuan diatas, dapat diketahui bahwa BUMN Persero sebagai salah satu pelaku ekonomi. Sebagai pelaku ekonomi, berarti badan usaha ini harus mampu bersaing dengan badan usaha lainnya dalam menghasilkan produk-produk yang berdaya saing tinggi.³³ Dalam menjalankan kegiatannya sebagai pelaku ekonomi, regulasi telah mengatur bahwa pengelolaan BUMN Persero menggunakan badan hukum Perseroan Terbatas. Dengan kebijakan ini diharapkan BUMN Persero mampu menjadi lokomotif pembangunan perekonomian nasional untuk mewujudkan cita-cita negara dalam mensejahterakan rakyatnya.

a. Kedudukan Perseroan Terbatas dalam Hukum

Istilah Perseroan Terbatas yang digunakan dewasa ini, dulunya dikenal dengan istilah *Naamloze Vennootschap* disingkat NV. Bagaimana asal muasal digunakannya istilah Perseroan Terbatas tidak dapat ditelusuri.³⁴ Sebutan tersebut telah menjadi baku di dalam masyarakat bahkan juga dibakukan di dalam berbagai peraturan perundang-undangan, misalnya UU no. 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (sebelumnya diatur dalam UU No. 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas) dan UU no. 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal.³⁵ Perseroan Terbatas terdiri dari dua kata, yakni perseroan dan terbatas. Perseroan merujuk kepada modal PT yang terdiri dari sero-sero atau saham-saham. Kata terbatas merujuk kepada tanggung jawab pemegang saham yang luasnya hanya terbatas pada nilai nominal saham yang dimilikinya.³⁶

Batasan mengenai Perseroan Terbatas secara otentik dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 1 angka (1) UU Perseroan Terbatas yang menyebutkan bahwa Perseroan Terbatas merupakan badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam undang-undang ini serta peraturan pelaksanaannya. Dari ketentuan mengenai definisi Perseroan Terbatas tersebut, maka unsur-unsur yang melekat pada Perseroan Terbatas adalah sebagai berikut:

1. Perseroan Terbatas merupakan Badan Hukum;
2. Perseroan Terbatas merupakan persekutuan modal;
3. Didirikan berdasarkan perjanjian;
4. Melakukan kegiatan usaha; dan
5. Modalnya terdiri dari saham-saham.

Pada dasarnya badan hukum adalah suatu badan yang dapat memiliki hak-hak dan kewajiban-kewajiban untuk melakukan suatu perbuatan seperti manusia, memiliki kekayaan sendiri, dan bisa digugat dan menggugat di depan pengadilan. Badan hukum ini

³³ Sentosa Sembiring, *Hukum Dagang*, Cet. IV, (Bandung, Citra Aditya Bakti, 2015) hlm. 63

³⁴ Rudhi Prasetya, *Kedudukan Mandiri Perseroan Terbatas*, (Bandung, Citra Aditya Bakti, 1996), hlm. 2

³⁵ Ridwan Khairandy, *Perseroan Terbatas: Doktrin, Peraturan Perundang Undangan dan Yurisprudensi*, (Yogyakarta, Kreasi Total Media, 2009), hlm. 1

³⁶ H.M.N Purwosutjipto, *Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia*, Jilid 2, (Jakarta, Djambatan, 1982) hlm. 85

adalah rekayasa manusia untuk membentuk suatu badan yang memiliki status, kedudukan, kewenangan yang sama seperti manusia. Oleh karena badan ini adalah hasil rekayasa manusia, maka badan ini disebut sebagai *artificial person*.

Konsep perusahaan sebagai badan hukum yang kekayaannya terpisah dari para pemegang sahamnya merupakan sifat yang dianggap penting bagi status korporasi sebagai suatu badan hukum yang membedakan dengan bentuk-bentuk perusahaan yang lain. Sifat terbatasnya tanggung jawab secara singkat merupakan pernyataan dari prinsip bahwa pemegang saham tidak bertanggung jawab secara pribadi atas kewajiban perusahaan sebagai badan hukum yang kekayaannya terpisah dari pemegang sahamnya. Prinsip "*continuity of existance*" menegaskan tentang pemisahan kekayaan korporasi dengan pemiliknya. Badan hukum itu sendiri tidak dipengaruhi oleh kematian atau pailitnya pemegang saham. Badan hukum juga tidak dipengaruhi oleh perubahan struktur kepemilikan saham perusahaan. sebagai akibatnya saham-saham perusahaan diperdagangkan secara bebas.³⁷

Di dalam hukum, istilah *person* (orang) mencakup makhluk pribadi, yakni manusia (*natuurlijke persoon*) dan badan hukum (*personal moralis, legal person, legal entity, rechts persoon*). Keduanya adalah subjek hukum, sehingga keduanya adalah penyanggah hak dan kewajiban hukum. Dengan perkataan lain, sebagaimana yang dikatakan oleh J. Satrio,³⁸ mereka ia memiliki hak dan / atau kewajiban yang diakui hukum.

Oleh karena badan hukum adalah subjek, maka ia merupakan badan yang independen atau mandiri dari pendiri, anggota, atau penanam modal badan tersebut. badan ini dapat melakukan kegiatan bisnis atas nama dirinya sendirinya seperti manusia. Bisnis yang dijalankan, kekayaan yang dikuasai, kontrak yang dibuat semua atas nama badan itu sendiri. Badan ini seperti halnya manusia memiliki kewajiban-kewajiban hukum, seperti membayar pajak dan mengajukan izin kegiatan bisnis atas nama dirinya sendiri.³⁹ Penegasan Perseroan Terbatas adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal merupakan penegasan bahwa Perseroan Terbatas tidak mementingkan sifat kepribadian para pemegang saham yang ada didalamnya. Penegasan ini ditujukan pula untuk membedakan secara jelas substansi atau sifat badan usaha Perseroan Terbatas dibandingkan dengan usaha lainnya.

Nindyo Pamono,⁴⁰ menyatakan bahwa filosofi pendirian badan hukum adalah bahwa dengan kematian pendirinya, harta kekayaan badan hukum tersebut diharapkan masih dapat bermanfaat oleh orang lain. Oleh karena itu, hukum menciptakan suatu kreasi "sesuatu" yang oleh hukum kemudian dianggap atau diakui sebagai subjek mandiri seperti halnya orang (*natuurlijke persoon* atau *natural person*). Kemudian "sesuatu" itu oleh ilmu hukum disebut sebagai badan hukum (*recht persoon* atau *legal persoon*). Agar badan hukum itu dapat bertindak seperti halnya orang alamiah, maka diperlukan organ sebagai alat bagi badan hukum itu untuk menjalin hubungan hukum dengan pihak ketiga.

³⁷ Erik P.M Vermuelen, "*The Evolution of The Legal Business From in Europe and the United Statet: Venture Capital, Joint Venture, and Partnership Structures*", Kluwer law International, Deventer, 2002, hlm. 189

³⁸ J. Satrio, *Hukum Pribadi, Bagian I Persoon Alamiah*, (Bandung, Citra Adutya Bakti, 1999), hlm. 13

³⁹ Robert W. Hamilton, "*The Law of Corporation*", dalam Ridwan Khairandy, *Perseroan Terbatas: Doktrin, Peraturan Perundang Undangan dan Yurisprudensi*, hlm. 5

⁴⁰ Nindyo Pramono, "*Kekayaan Negara Yang Dipisahkan Menurut UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN*", dalam Sri Rejeki Hartono, et.al, ed, *Permasalahan Seputar Hukum Bisnis: Persembahkan kepada Sang Maha Guru*, Tanpa Penerbit, Jogjakarta, 2006, hlm 142.

b. Keterlibatan Negara dalam pengelolaan BUMN

Konsekuensi dipilihnya Perseroan Terbatas sebagai badan hukum dalam pengelolaan BUMN Persero adalah bahwa BUMN Persero dalam keberlangsungan usahanya harus tunduk terhadap segala mekanisme yang sudah ditetapkan dalam regulasi Perseroan Terbatas. Sebagaimana diuraikan sebelumnya bahwa kedudukan Perseroan Terbatas sebagai badan hukum menempatkannya sebagai badan yang independen dan mandiri dari para pendirinya. Lahirnya BUMN sebagai wadah negara untuk mewujudkan cita-cita dan tujuan kesejahteraan rakyat, menjadikan pengelolaan BUMN Persero dengan segala bentuk dinamika korporasi yang tidak pernah diatur sebelumnya dalam regulasi Perseroan Terbatas. Atas nama modal negara yang menjadi awal pembentukannya, telah menempatkan negara dalam porsi yang sangat besar dalam perjalanan BUMN Persero sebagai entitas bisnis, bahkan kehadirannya telah “menggangu” tatanan perseroan dalam menjalankan bisnis tersebut.

Modal pendirian BUMN berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.⁴¹ Kekayaan Negara yang dipisahkan adalah kekayaan negara yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dijadikan penyertaan modal negara pada Persero dan / atau Perum serta perseroan terbatas lainnya.⁴² Yang dimaksud dengan dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.⁴³ Hal ini menegaskan bahwa prinsip-prinsip *Good Corporate Governance* (GCG) harus dikedepankan dalam menjalankan usaha BUMN berdasarkan rezim hukum privat, yakni Perseroan Terbatas.

Pada prinsipnya, Undang Undang memang menghendaki agar BUMN Persero dalam melakukan kegiatan usahanya tunduk pada hukum korporasi seperti badan usaha swasta lainnya. Namun pada posisi lain, sejumlah peraturan perundang-undangan di Indonesia tetap mengkategorikan BUMN sebagai entitas publik dan bagian dari keuangan negara. UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara tetap mengkategorikan kekayaan BUMN sebagai bagian dari kekayaan atau keuangan negara, meskipun telah dipisahkan. Konsekuensinya menurut kedua peraturan tersebut adalah bahwa tata cara penggunaan kekayaan BUMN harus dilakukan sesuai dengan tata cara penggunaan keuangan/kekayaan negara.

Dalam Undang Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, pada Pasal 2 huruf g disebutkan bahwa Keuangan Negara meliputi kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara. Pasal 24 ayat 3 menyebutkan bahwa Menteri Keuangan melakukan pembinaan dan pengawasan kepada perusahaan negara. Pasal 30 mengenai laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN, Presiden menyampaikan laporan tersebut kepada DPR termasuk didalamnya laporan keuangan perusahaan negara dan badan lainnya. Selanjutnya lihat Undang Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, pada Pasal 55 ayat 2 huruf d disebutkan bahwa Menteri Keuangan selaku wakil Pemerintah Pusat dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan menyusun ikhtisar laporan keuangan perusahaan negara. Dengan demikian sangatlah wajar jika konsideran mengingat UU BUMN yang menjadi pertimbangan yuridis pembentukannya didasarkan pada Undang Undang No. 17 Tahun 2003 tentang

⁴¹ Pasal 4 ayat (1) Undang Undang No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN

⁴² Pasal 1 angka 10 Undang Undang No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN

⁴³ Lihat Penjelasan Pasal 4 ayat (1) Undang Undang No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN

Keuangan Negara, karena *mindset* negara terhadap kekayaan negara yang dipisahkan pada pembentukan BUMN masih dikategorikan sebagai kekayaannya.

Kedudukan BUMN sebagai bagian dari keuangan Negara memberikan kewenangan kepada DPR, Presiden, berbagai kementerian (Menteri Keuangan, Menteri BUMN, Menteri Teknis), BPK, BPKP, dan bahkan KPK (-baca : lembaga penegak hukum) untuk melakukan pengawasan dan pemeriksaan kinerja dan keuangan pada BUMN. Masalahnya adalah ketika BUMN sudah ditetapkan pengelolaannya berdasarkan ketentuan Perseroan Terbatas berakibat BUMN tersebut juga tunduk pada peraturan perundang-undangan lain yakni peraturan perundang-undangan tentang Perseroan Terbatas. Lain lagi halnya bagi BUMN Perseroan yang telah diprivatisasi melalui Pasar Modal, maka baginya harus tunduk pada ketentuan di bidang pasar modal dan Perseroan Terbatas sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 34 UU BUMN sebagai berikut :

Bagi Persero Terbuka berlaku ketentuan Undang-Undang ini dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 sepanjang tidak diatur lain dalam peraturan perundang-undangan di bidang pasar modal.

Sementara itu, dalam peraturan perundang-undangan di bidang Perseroan Terbatas tidak dikenal adanya pemeriksaan keuangan oleh BPK, dan BPKP, demikian juga keterlibatan DPR terhadap pemeriksaan suatu perusahaan Perseroan. Pada perusahaan emiten pengawasan secara internal dilakukan oleh organ pengawas (Dewan Komisaris) dan RUPS dan pengawasan eksternal oleh Otoritas Jasa Keuangan (OJK).

Pengelolaan BUMN Persero menjadi fokus perhatian masyarakat, karena adanya “gap” antara fasilitas yang dimiliki BUMN dengan harapan masyarakat. BUMN berjalan dengan dukungan fasilitas penuh dari negara, baik dari modal yang merupakan kekayaan negara yang dipisahkan serta keberadaannya yang dibentuk oleh Negara, sehingga BUMN mendapat perlakuan yang berbeda dengan usaha swasta lainnya. Sementara itu masyarakat sangat berharap mendapatkan manfaat dari keberadaan BUMN yang belum bisa terpenuhi secara optimal.

Keterlibatan Negara c.q pemerintah dalam pengelolaan BUMN kerap memberikan dampak negatif bagi perkembangan BUMN itu sendiri. Peran pemerintah seyogianya melakukan pengawasan atas keberlangsungan BUMN, namun terkadang disusupi oleh kepentingan-kepentingan yang bertolak belakang dengan apa yang sudah menjadi arah dalam keberlangsungan sebuah BUMN. Disamping itu juga sistem yang birokratis menjadi penghambat bagi kemajuan BUMN, sehingga membuka ruang terjadinya penyimpangan oknum-oknum tertentu yang mempunyai peluang untuk itu.

Muchayat mengungkapkan bahwa BUMN lebih sibuk memainkan peran birokrasi yang semestinya dilakukan oleh pemerintah, sehingga melupakan urusan utamanya sebagai operator dalam pengelolaan dan pengembangan usaha. Dengan tambahan peran sebagai regulator, BUMN terjebak pada birokratisasi sehingga tidak kompetitif ketika harus bersaing dengan perusahaan swasta yang memiliki kinerja yang efektif dan efisien.⁴⁴

⁴⁴ Muchayat, *Badan Usaha Milik Negara : Retorika, Dinamika dan Realita*” (Jakarta : Gagas Bisnis, 2010) hlm. 29, selanjutnya disebutkan bahwa keberadaan dan kinerja BUMN mengalami kemunduran bahkan menjadi tidak kompetitif. Pemerintah memberikan proteksi yang berlebihan, sehingga menjadikan BUMN berpuas diri, jalan ditempat, tidak kreatif dan tidak inovatif. BUMN juga mendapatkan semacam hak *privilege* yang tidak saja memiliki fungsi sebagai pelaku usaha tetapi juga sekaligus memiliki

Peter Drucker sebagaimana dikutip Riant Nugroho mengemukakan bahwa pemerintah harus fokus dengan pekerjaan-pekerjaan pemerintah saja, tidak usah mengurus hal-hal yang bukan *core competence*-nya atau bahwa tugas pemerintah hanya mengendalikan, tidak perlu ikut mendayung. Dengan demikian hal-hal yang diluar kompetensi pemerintah atau yang tidak dalam konteks “menyetir” (saja) harus dikeluarkan dari pemerintah.⁴⁵ Lebih lanjut Riant Nugroho mengemukakan pemerintah menjalankan bisnis adalah *anomali*. Hasilnya, perusahaan-perusahaan negara tersebut lebih banyak *mudhorat* dari pada manfaat. Pada intinya tidak mungkin birokrat menjalankan bisnis dengan baik, karena birokrat punya misi melayani secara adil. Dengan kompetensi melayani secara adil tidak mungkin ia menjalani bisnis yang memang pada dasarnya sudah diskriminatif, yaitu melayani mereka yang hanya mampu membayar saja.⁴⁶

Faktor sentralistik sangat berpengaruh dalam pengelolaan BUMN, ruang gerak Direksi tidak leluasa dalam melaksanakan setiap kebijakan perusahaan. Regulasi Perseroan Terbatas menempatkan Direksi sebagai *trustee* dalam menjalankan fungsi eksekutif dalam mengelola BUMN, namun kenyataannya sistem birokrasi yang sentralistik masih menempatkan Direksi sebagai pejabat publik yang secara tidak langsung ikut dalam sistem pemerintahan yang sudah mengakar. Kebijakan terpusat telah mematikan kreatifitas dan profesionalitas BUMN yang seyogianya terbangun dalam mekanisme Perseroan Terbatas dan diharapkan mampu menjadikan BUMN sebagai badan usaha yang terbebas dari dominasi birokrasi yang sejak awal menginginkan sistem yang sentralistik.

Sorotan-sorotan negatif diatas tentu berdampak terhadap rendahnya kepercayaan investor dalam menanamkan modalnya di Indonesia, dengan demikian akan menghambat pertumbuhan perekonomian nasional yang di lokomotif oleh BUMN. Kondisi ini sangat berpengaruh terhadap apa yang menjadi tujuan pembentukan BUMN, sasaran untuk menjadi *welfare state* sebagaimana yang diharapkan atas pengelolaan BUMN akan sulit tercapai.

Sejak awal dibentuknya telah secara tegas digariskan bahwa pengelolaan BUMN Persero harus tunduk pada Undang Undang Perseroan Terbatas. Namun regulasi yang tumpang tindih telah menempatkan BUMN Persero yang seyogianya dikelola berdasarkan prinsip-prinsip bisnis berdasarkan rezim hukum privat, masih dilihat sebagai sebuah usaha negara yang harus tunduk pada rezim hukum publik sebagai aset yang negara yang dipisahkan. Pengelolaan BUMN Persero pada satu titik akan berhadapan pada situasi yang “gamang”, karena disatu sisi ia harus menjalankan prinsip-prinsip *business judgement rule*⁴⁷ yang bersifat efisien dan efektif, namun disatu sisi dia

peran regulator. Implikasi dari kebijakan itu BUMN di bidang tertentu benar-benar tidak mampu bersaing dengan swasta.

⁴⁵ Ryant Nugroho Dwidjowijoto, “Analisa Privatisasi BUMN di Indonesia”, Jurnal Ilmu Sosial dan Politik, Volume 6, Nomor 3, Maret 2003. hlm 288-289

⁴⁶ *I b i d*

⁴⁷ Menurut *Black Law Dictionary*, *Business Judgement Rule* adalah suatu anggapan dimana di dalam pembuatan keputusan bisnis tidak melibatkan langsung *self-interest* ataupun *self-dealing*, tindakan direktur perusahaan berdasarkan kepada dasar informasi, itikad baik, dan juga berdasarkan keyakinan yang jujur bahwa tindakan dari para direktur adalah untuk kepentingan yang terbaik bagi perusahaan. Perlindungan kebijakan para direktur dan pejabat dari pertanggung jawaban pada transaksi-transaksi perusahaan yang tidak menguntungkan dan membahayakan jika transaksi tersebut dibuat berdasarkan itikad baik, dengan *due care*, dan dalam kewenangan para direktur dan juga para pejabat. Lihat Bismar Nasution, “Memaknai Kebijakan dalam Perspektif Hukum Ekonomi”, Makalah Hukum. Sekolah Pasca Sarjana Universitas Sumatera Utara, 2014. hlm. 8

berhadapan dengan prinsip-prinsip *government judgement rule*⁴⁸ yang sejak awal menginginkan sifat yang birokratis. Benturan ini sejak awal sudah diisyaratkan oleh regulasi BUMN itu sendiri, Pasal 3 UU BUMN menyebutkan bahwa terhadap BUMN berlaku Undang-undang ini, anggaran dasar, dan ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya. Hemat penulis redaksi Pasal 3 UU BUMN ini tidak secara tegas mengatur batasan Undang Undang lain yang mana yang dapat dijadikan rujukan dalam pengelolaan BUMN. Kondisi ini membuka ruang bagi tumpang tindihnya regulasi yang dirujuk dalam pengelolaan BUMN, terutama BUMN dengan bentuk usaha Perseroan Terbatas.

Kemandirian Persero sebagai badan usaha merupakan hal penting yang harus tetap terjaga, sehingga Persero dapat dikelola secara profesional dan dapat berkembang dengan baik sesuai dengan tujuan usahanya. Profesionalisme BUMN sangat dipengaruhi oleh tiga faktor utama, *Pertama*, status hukum dari perusahaan tersebut, *Kedua*, kemandirian dari BUMN tersebut, dan *Ketiga* kebebasan dari intervensi pihak manapun juga. Tanpa ketiga faktor tersebut, maka BUMN yang ada akan menjadi perusahaan yang bersifat birokratis karena keberadaannya sangat tergantung kepada pihak lain dari perusahaan tersebut.

Status hukum sebagai badan hukum perdata mengakibatkan hubungan hukum antara Perseroan Terbatas milik negara dengan negara menjadi hubungan hukum yang sifatnya perdata, sebatas hubungan antara pemegang saham dengan Perseroan Terbatas tersebut. Hubungan bisnis di antara negara dengan Perseroan Terbatas milik negara adalah hubungan bisnis yang dilandasi oleh profesionalisme dan kemandirian antara kedua badan hukum yang berbeda tersebut.⁴⁹ Berbagai ketidakpastian yang terjadi atas hubungan negara dan BUMN telah berdampak pada “tidak duduk” - nya posisi BUMN sebagai sebuah usaha negara yang diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi terciptanya *welfare state*.

Kesimpulan

Berdasarkan uraian tersebut diatas, dapat disimpulkan bahwa :

1. BUMN lahir sebagai amanah Pasal 33 UUD 1945, pembentukannya ditujukan untuk mewujudkan *welfare state* (- baca : kesejahteraan rakyat). Dengan demikian Pengelolaan BUMN harus bisa bersaing dan berjalan secara fair, tidak *rigid*, efektif dan efisien, dengan strategi profesional dan kompetitif. Sedapat mungkin arah

⁴⁸ Istilah *government judgement rule* didapati dalam pertimbangan hakim konstitusi atas keputusan Mahkamah Konstitusi No. 62/PUU-XI/2013 diajukan oleh Forum Hukum Badan Usaha Milik Negara, pasal yang diminta untuk diuji materi adalah Pasal 2 huruf g dan huruf i Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara serta Pasal 6 ayat (1), Pasal 9 ayat (1) huruf b, Pasal 10 ayat (1) dan ayat (3) huruf b, dan Pasal 11 huruf a Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan. Dalam pertimbangan tersebut dinyatakan : “Menimbang bahwa terlepas dari permasalahan konstitusionalitas sebagaimana dipertimbangkan diatas, ternyata masih terdapat permasalahan lain yang harus dipertimbangkan, yaitu mengenai paradigma fungsi BUMN atau BUMD sebagai kepanjangan tangan dari negara, yang dilaksanakan berdasarkan paradigma bisnis (*Business judgement rules*) yang sungguh-sungguh berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan berdasarkan paradigma pemerintahan (*government judgement rules*).

⁴⁹ Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Privatisasi Perusahaan Milik Negara Ditinjau dari UUD 1945*, (Jakarta, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, 2011). hlm. 69

kebijakannya tidak bersifat birokratis serta efisien sebagaimana perusahaan swasta pada umumnya.

2. Rezim hukum perdata yang seharusnya diterapkan pada BUMN Persero dalam menjalankan bisnisnya bertolak belakang dengan keinginan negara untuk dapat tetap mengkategorikan kekayaan yang dipisahkan dalam modal BUMN sebagai bagian dari keuangan negara. Sehingga keberlangsungan BUMN Persero sebagai badan hukum mandiri dan profesional tidak dapat berjalan sebagaimana layaknya perusahaan swasta lain, atas nama keuangan negara dan kepentingan umum lembaga-lembaga negara dapat mengawasi dan memeriksa kinerja BUMN Persero layaknya lembaga publik. Sehingga bagi BUMN Persero berlaku dua rezim hukum (hukum perdata dan hukum publik)
3. Urgensi perubahan atas regulasi BUMN dan Perseroan Terbatas, jika masih ada keinginan menerapkan model pengelolaan seperti yang ada sekarang ini. Implikasi pengelolaan BUMN Persero dalam kerangka *welfare state* berdasarkan mekanisme Perseroan Terbatas telah melahirkan sebuah model kegiatan usaha BUMN yang tidak tepat sasaran. Sehingga cita-cita negara untuk dapat mencapai sebuah negara yang rakyatnya sejahtera, masih sangat jauh dari kenyataan.

Daftar Pustaka

- Ali, Chidir, "*Badan Hukum*", Bandung : Alumni, 1999.
- Anoraga, "*BUMN, Swasta dan Koperasi : tiga Pelaku Ekonomi*", Pustaka Jaya:Jakarta,1995 Cet V.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional , "*Privatisasi Perusahaan Milik Negara Ditinjau dari UUD 1945*", Jakarta : Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, 2011.
- Dwidjowijoto, Ryant Nugroho, "*Analisa Privatisasi BUMN di Indonesia*", Jurnal Ilmu Sosial dan Politik, Volume 6, Nomor 3, Maret 2003.
- Estrin, Saul, "*The Internationalization of State Owned Enterprises: The Impact of Political Economy and Institutions*", Departement of Management London School of Economics.
- Fajar ND, Mukti dan Yulianto Ahmad, "*Dualisme Peneletian Hukum Normatif dan Empiris*", Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2010.
- Fukuyama, Fancis, "*Memperkuat Negara, Tata Pemerintahan dan Tata Dunia Abad 21*", Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 2004), hlm. 10
- Hadianto, Martiono, "*Eksistensi BUMN di Tengah Sistem Ekonomi Pasar*", dalam Analisis Fiskal Depkeu, "*Kebijakan Fiskal : Pemikiran, Konsep, dan Implementasi*", Kompas : Jakarta, 2004.
- Hartono, Sri Rejeki et.al, ed, *Permasalahan Seputar Hukum Bisnis: Persembahan kepada Sang Maha Guru*, Tanpa Penerbit, Jogjakarta, 2006.
- Ilmar, Aminuddin, "*Hak Menguasai Negara Dalam Privatisasi BUMN*" , Jakarta : Kharisma Putra Utama, 2012.

- Hidayat, Herman & Harry Z. Soeratin, "*Peranan BUMN dalam Kerangka Otonomi Daerah*", disampaikan pada Sosialisasi Peranan BUMN, Universitas Amir Hamzah, Medan, 9 April 2005.
- Harsono, "*Kerjasama antara Perusahaan Negara, Swasta, dan Koperasi dalam rangka Menyukkseskan Pembangunan Ekonomi di Indonesia*", Pidato Pengukuhan dalam Penerimaan Jabatan Guru Besar Universitas Brawijaya, Malang, 1986
- Khairandy, Ridwan, "*Perseroan Terbatas : Doktrin, Peraturan Perundang Undangan dan Yurisprudensi*", Yogyakarta : Kreasi Total Media, 2009.
- Marisi, "*Pengawasan Otoritas terhadap BUMN yang telah diprivatisasi melalui Pasar Modal*", Disertasi, Program Pasca Sarjana Universitas Sumatera Utara, Medan, 2016.
- Muchayat, *Badan Usaha Milik Negara : Retorika, Dinamika dan Realita*" Jakarta : Gagas Bisnis, 2010.
- Nasution, Bismar "*Memaknai Kebijakan dalam Perspektif Hukum Ekonomi*", Makalah Hukum. Sekolah Pasca Sarjana Universitas Sumatera Utara, 2014.
- Prasetya, Rudhi, "*Kedudukan Mandiri Perseroan Terbatas*", Bandung : Citra Aditya Bakti, 1996.
- Purwosutjipto, H.M.N, "*Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia*", Jakarta : Djambatan, 1982. Jilid 2.
- Rahardjo, Satjipto, "*Membedah Hukum Progresif*", (Jakarta : Penerbit Buku Kompas, 2006.
- _____, "*Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*", Yogyakarta : Genta Publishing, 2009.
- Risalah Sidang Mahkamah Konstitusi, Perkara Nomor 21/PUU-V/2007, Perkara Nomor 22/PUUV/ 2007 Perihal Pengujian UU Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal Terhadap UUD 1945
- Risalah Mahkamah Konstitusi No. 62/PUU-XI/2013, perihal pengujian Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara serta Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.
- Satrio, J. "*Hukum Pribadi, Bagian I Persoon Alamiah*", Bandung Citra Adutya Bakti, 1999.
- Sembiring, Sentosa, "*Hukum Dagang*", Bandung : Citra Aditya Bakti, 2015. Cet. IV.
- Suhardin, Yohanes, "*Peranan Hukum dalam Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat*", Jurnal Hukum Pro Justitia, Juli 2007, Volume 25 No. 3.
- Suharto, Sri Maemunah, "*Pengelompokan BUMN dalam Rangka Penyusunan Tolak Ukur pada Evaluasi Kinerja di Indonesia*", Ringkasan Disertasi, Program Pasca Sarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 1996.
- Tabloid Wacana HAM, Edisi I / Tahun XI / 2013.
- Urbé, Robert, "*The Future of the Welfare State, A Comparative Study in EU-Countries*", EU, 2012, hlm. 7.

Vermuelen, Erik P.M, *“The Evolution of The Legal Business From in Europe and the United Statet : Venture Capital, Joint Venture, and Partnership Structures”*, Kluwer law International, Deventer, 2002.

www.antara-sumbar.com/id/index.php?sumbar.

www.legalitas.org/incl-php/buka.php